Canadian Centre
For Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère

125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2
Telephone/Téléphone : **613 944 8278** Fax/Télécopieur : **613 944 0687**
www.cfp-pec.gc.ca

101-00654

DEFENDING AND PROMOTING FREE EXPRESSION AROUND THE WORLD

31 March, 1997

ISSUES IDENTIFICATION PAPER

DEFENDING AND PROMOTING FREE EXPRESSION AROUND THE WORLD

PREPARED BY

THE CANADIAN COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS

FOR

THE CANADIAN CENTRE FOR FOREIGN POLICY DEVELOPMENT

March 31, 1997

Contents

Introduction.

1. Protecting freedom of speech on the Internet.
2. Legislation and free expression.
3. Training journalists.
4. State versus public broadcasters.
5. Training in human rights and free expression.
6. Protecting free expression during elections.
7. Promoting national sources of news and information.
8. Other issues.

Introduction

Next year marks the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, with its renowned Article 19:

> *Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.*

Since 1981, the Canadian Committee to Protect Journalists has worked to make these freedoms a reality worldwide. More recently, the CCPJ helped initiate the International Freedom of Expression Exchange (IFEX), a network of the world's leading free expression organizations, and in fact, on behalf of this network, manages the IFEX Clearing House linking more than 250 such organizations in over 80 countries.

Being a journalist or writer remains a hazardous occupation in many parts of the world. In too many countries, members of the media face censorship, arrest, imprisonment, abduction, torture, and even murder. Our efforts in these cases remain urgent and ongoing.

At the same time, new technologies have introduced both unprecedented opportunities for the dissemination of free expression and new challenges to it. These new developments too have necessarily become part of our mandate.

In a real sense, we are already part of Canada's foreign policy, functioning as one element of Canadian civil society conducting business, exchanging knowledge and exercising influence abroad from a uniquely Canadian perspective. The interests of the present government are usefully reflected in the Canadian International Information Strategy and in the well-received report by Maurice Strong et al, ***Connecting With the World***. These positions now offer an opportunity, in partnership with organizations like CCPJ, to promote and enhance free expression concerns as a more central aspect of Canadian foreign policy. The government already plays a positive role; PEN Canada has hailed its work as the lead sponsor of the resolution on the Right to Freedom of Expression at a recent UN Commission on Human Rights.

But much more remains to be done. In the words of ***Connecting with the World,*** "The protection of Canadian values and culture is important to our success in the world." Those values include democratic development, good governance, human rights and development. We see freedom of expression as

an indispensable component of each of these values, particularly with the qualitative change in information technology in recent years.

Here then is an opportunity where official foreign policy initiatives and programs, working in tandem with civil society, can substantially advance the cause of free expression. Moreover, speaking practically, at a time of scarce available resources, it is an area where costs are relatively modest.

Canada brings a unique set of skills, competencies and values to its international work on freedom of expression. It has a reputation for thoughtful global positions that are unpretentious and unthreatening; federal institutions with relevant expertise: CBC, Radio Canada International, IDRC, the International Centre for Human Rights and Democratic Development, the CRTC, CIDA, Elections Canada, and others; a two-tiered broadcasting system, public and private; public policies and legal frameworks that have relevance to the situation of countries abroad; a plethora of NGO's and professional associations with the experience, commitment and know-how to promote free expression; a commitment to minority languages and cultural diversities, phenomena that are a source of great tension in many countries—the list is long indeed.

To it should be added one further item that makes it a potential player here: Canada's strength in the field of knowledge-based activities and its capacity to use knowledge for the advancement of democratic and human rights. In that sense, the need to defend and promote free expression should be understood to be a leading component of the values side, as opposed to the commercial side, of Canada's expertise in information- and knowledge-based activities, with both a rights agenda and a capacity-building agenda.

On this basis, we have identified the following issues that are relevant to the Canadian government's foreign policy and programs while involving the participation of non-governmental groups:

1. Protecting freedom of expression on the Internet.

The Internet has become a revolutionary communications tool, history's first truly free medium. It is a unique phenomenon, different in kind from traditional broadcast mass media in that every Internet user is also a publisher with the capacity to reach millions of others at a very low cost. Its singularity lies in providing quick and inexpensive information, encouraging discussion rather than violence, and empowering ordinary citizens. In the least developed countries, this new

communication technology is providing an unprecedented means to leapfrog antiquated and inadequate communication networks. From the Canadian perspective, any international strategy to generate and disseminate knowledge is dependent on the free flow of information and, therefore, of free expression on the Net.

Perhaps not surprisingly, many regimes around the world, north and south, rich and poor, repressive and less repressive, feel threatened precisely by such unrestricted free speech. Some governments are pursuing an option that all who cherish free expression can only condemn without equivocation: attempting to reap the benefits of the information age for the market sector but to censor the Internet for the population at large– a major defeat for attempts to build a thriving civil society.

Beyond that, in a backlash against the Internet, at least 20 countries have imposed a wide range of restrictions on on-line communications, ranging from censorship of content to limitations of access. Such governments claim they want to protect children from "indecent" materials, thwart terrorists, or silence racists and hatemongers. This is not a simple matter. These may be real concerns, but in many countries, after all, child pornography and incitement to race hatred are already criminal offenses; it is not self evident why using the Internet in a criminal manner is different from using the radio or telephone. On the other hand, in practice we know such motives too often serve as a cover to legitimate other practices which clearly have as their real target the censoring of pro democracy and human rights discussions.

Canada's resolution to this dilemma may be instructive. This calls upon a country to have a constitution that explicitly guarantees the right of free speech except in carefully spelled out, extreme situations; for this purpose, Canadians are able to point to section 2 rights of our own Charter of Rights and Freedoms (see below). Canada also has an independent judiciary to which alleged violations of the Charter can be appealed. Without both the requisite constitutional guarantees and an independent judiciary, all restrictions on free speech must be resisted.

Even with these guarantees, however, those committed to free expression must be concerned that proposals to censor the Internet, whatever their ostensible motive, can lead open societies to become repressive and closed societies where political expression is constrained even further. Increasingly in such countries, free expression advocates, journalists and human rights monitors depend on the Net for communication and dissemination; Indonesia is one of many such examples. Similarly, as experience in Bosnia indicates, unrestricted use of and access to the Internet can prevent a repressive regime from silencing its opponents. At

the same time, the Internet greatly increases the ease by which citizens can access government information while it increases the opportunities to increase citizen participation in governing processes.

Moreover, the Internet allows actors in civil societies everywhere, including journalists, to interact with each other at little expense. As Net accessibility expands, not only can those in northern countries communicate with each other, so increasingly will communications between south and north expand as will those between south and south.

Canada has a clear opportunity to take a leadership role in opposing restrictions on the Internet, as it has led on many other human rights issues. Many organizations, both national and international, have made initiatives in this area a priority. These include the CCPJ itself, most of its IFEX partners, Human Rights Watch, UNESCO, and many others. On the other hand, at the Organization for Economic Cooperation and Development, which is probably the major international forum for debating Internet censorship at this time, the US, France and Britain all favour certain restrictions on free expression. Canada, however, represented by the Departments of Industry and Justice, appears at this time to be less sympathetic to restrictions.

Playing a central role everywhere on the side of greater freedom of expression and fewer restrictions would be an important role for Canada to take. It would maximize Canada's potential to become a major information broker. As for the net itself, its remarkable potential can only be realized if it is free. Perhaps the ideal role for Canada, therefore, is to promote an international agreement that would apply to the Internet the half-century old values enshrined in Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights.

2. Legislation and free expression.

The question of the legal framework and legislative protection for freedom of expression is both complex and controversial; free expression groups are by no means united on the answers. Of course the question of openly repressive press laws, now being extensively introduced throughout the world from eastern/central Europe and the states of the former Soviet Union to Asia, Africa and Latin America, all in the spurious name of state security, are easy and proper to oppose as vigorously as possible. The CCPJ, through IFEX and in other ways, works with like-minded organizations to make that opposition as effective as possible. The Canadian government, which has won a reputation among human rights organizations for its

championship of rights while so many other countries emphasize restrictions, is a natural partner in this endeavour.

At the same time, many states have on their books repressive legislation from an earlier, often colonial, era, that are invoked when convenient to justify media repression and censorship today. This too is clearly unacceptable; the fight should be for present-day governments to repeal entirely all such laws. But should they be replaced with more "acceptable" laws?

The more difficult matter is whether any press law is tolerable, whether, as many in the IFEX network believe, the best press law is no press law. This position, in practice, may be impractical. As was pointed out earlier, in many countries criminal law forbids the dissemination of child pornography and hatemongering; as a result, absolute free expression in the media, including presumably the Internet, is restricted.

Canada has formally resolved this dilemma in a way that may help influence other countries. Our Charter of Rights and Freedoms, in section 2 dealing with freedom of speech and expression, provides a nice balance between free expression and permissible grounds of restriction. This position is consistent with the spirit of Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights, and is endorsed by the free expression advocates who have taken the organizational name "Article 19". But the sine qua non of this balance is essential. If free expression is restricted, there must be a constitution on which an appeal can be based, and an independent judiciary to hear the appeal.

In an important demonstration of initiative and leadership, Canada has often led at international forums in emphasizing human rights over restrictions on human rights. Many other nations traditionally give priority to imposing and enforcing restrictions. This situation has been much valued by human rights organizations and other NGO's, and can now be built on in the debate on free expression on the Internet and other similar debates. The United States, for example, has rather less credibility because of its contradictory positions: on the one hand, for example, it argues for unrestricted free speech on the basis of its own first amendment to its constitution; on the other, it fights for Internet restrictions at the OECD while its Communications Decency Act constitutes Internet specific legislation that imposes more restrictive regulations on electronic expression than those applied to conventional expression.

As a result, there is a real opportunity here for the Canadian government, the private sector, professional organizations, and NGO's such as the CCPJ, to have a marked influence.

One other item belongs in this category. It is both appropriate and useful for countries to pass laws providing civil recourse if a media defames or injures an aggrieved party; such laws may even serve to protect journalists since if one can sue a journalist, it may be less tempting to wreak physical vengeance on him or her.

3. Training journalists.

Capacity-building in the craft of journalism should be one of the priorities of developing countries. In countries where the state controls the media and uses it as a tool of propaganda, by definition questions of the rights and responsibilities of journalists, let alone the skills needed to do their job, are not an issue. Reaching out in such countries to the journalists who are fighting for free expression strikes a blow for democratization and the struggle for human rights.

Once the process of democratization has begun, as the state lifts its heavy hand from media control, journalists will soon learn that it takes more than freedom to communicate effectively; it takes skills as well. On the one hand, journalists need to be weaned away from the habit of being government propagandists; they need to learn the implications of being able to report without government intimidation. On the other hand, especially in the private sector, they must learn not to use the cloak of a free press to peddle mere gossip and rumour. Without proper training, the private press in some countries has too often succumbed to the temptation to confuse political diatribe with news. And journalists in private and public media alike need to understand the important distinctions that characterize news, current affairs, and opinion.

Training journalists abroad has been an integral part of the CCPJ as well as other Canadian organizations, helping them understand their rights and responsibilities. Often with CIDA's assistance, it has carried out this mandate by exporting Canada's expertise as communicators through direct media training as well as Internet technology. It has organized a conference bringing together government and the media in Cambodia, trained Malawians to distinguish between state and public broadcasting (see below), and helped create Peru's first freedom of expression organization, the Institute for Press and Society. Other Canadians have aided Bosnians in setting up an independent network of broadcasters against the state broadcaster, and been involved in several different assignments in South Africa.

The old cliche about giving a person a fish versus teaching her how

to fish is eminently applicable here. The model could be South Africa, where citizens were trained who would themselves run things and eventually train others. The CBC had a leadership role, demonstrating to African journalists on a newly-liberated South African Broadcasting Corporation the many aspects of the role of the media in an election campaign; this ran the full gamut of activities from actual news coverage, impartiality of coverage, the role of computers, to handling election day (or, in South Africa, election week).

This area has proved a substantial success at the levels at which it has so far operated, but the scope for expansion is great. Canadian government support for independent journalists providing training abroad would confirm, at a relatively small cost, Canada's commitment to democratization, human rights and free expression. And it is an area where we can say without false modesty that Canadians appear to be highly effective trainers. Many organizations, from journalism schools to the CBC to private media outlets, are available to participate; in fact the need to coordinate activities in this sphere, to ensure that our many resources are being used in a systematic and efficient way, will soon become pressing.

4. Distinguishing between state and public broadcasters.

Canadians, with our long experience of the CBC/Radio Canada, understand and embrace the crucial distinctions between a state and a public broadcaster—a distinction we are also able effectively to convey abroad. There is no touchstone more indicative of a free society than its acceptance that a public broadcaster does not work for, reflect or represent the government of the day.

There are institutional manifestations of a public broadcaster that need to be understood: the choosing of its board, the independence of its board, the legislation that dictates its mandate and its responsibilities, the affirmation of its arms-length relationship from government, the regulatory apparatus (a la the CRTC) that operationalizes its mandate and assures it is carried out. All these are areas in which many Canadians—the CBC, the CRTC, the various journalists' associations, the Canadian Bar Association— have expertise that could readily be shared with countries emerging from non-democratic rule where state broadcasting has been the order of the day.

5. Training in human rights and free expression.

This is a field obviously related to, yet separate from, the general capacity development of journalists. It is one which the CCPJ takes very seriously. As managers of IFEX, the CCPJ has already put in place the world's premier freedom of expression action alert network processing almost 2000 urgent alerts each year. Through IFEX, a Developing Countries Outreach Program has been created. With small amounts of money, this Program reaches out to burgeoning human rights and freedom of expression organizations abroad to build their capacity, with equipment and training, to actively participate in their own country's development into a civil society. This too is training people to fish. After all, free media are an organic component of a vibrant civil society, and programs to build capacity in this area are a major tool in the strengthening of civil society. So instead of outsiders leading the protest when a government represses free expression, participants in civil society on the spot will be equipped to give the necessary leadership.

This work could be, and should be, undertaken on a much grander scale. There are countless emerging freedom of expression organizations across the globe that are anxious for assistance and advice. Training and equipment for extending Internet hookups would significantly increase the capacity of such groups to escalate the campaign for democracy and human rights, as well as monitoring violations when they do occur. In the end, it will be indigenous freedom of expression groups that lead to an overall change in societal values that will enshrine and protect human rights and free expression.

Many Canadians are prepared to get involved in furthering these ends. What is needed is long-term commitment to IFEX and the Developing Country Outreach Program. This means not just greater resources; it also means, for example, a program whereby IFEX alerts, calling attention to violations of freedom of expression, would automatically be transmitted to Canadian and other embassies abroad, which could then be incorporated in country analyses and programs. If the diplomatic community actively supported the IFEX world wide web site, this would be a dramatic manifestation of the effective use of knowledge in the world today on behalf of the values that Canada espouses.

6. Protecting free expression during elections.

Canada, through Elections Canada, the International Centre for Human Rights and Democratic Development, and any number of NGO's, has long
been involved in monitoring and providing technical assistance for the proper conduct of elections in other lands. There is every reason to expect this role to continue, and perhaps even to expand. But it would also be useful to expand the nature of the work involved to include various aspects of free expression related to elections. The International Federation of Journalists, among others, working on the basis of principles laid down by UNESCO and the Council of Europe, has spelled out what this task would entail in their useful Election Reporting Handbook.

It could include several components. One would be public education, to make it absolutely clear that there can be no such thing as a free and fair election without a free press and full freedom of expression. Second, as already implied, journalists can be trained to understand the special role and responsibilities of the media during an election campaign: issues of bias, editorial independence, equal time, and the like. Third, a monitoring function is becoming necessary in elections in a number of emerging nations, where journalists, quite predictably, have been pressured by governments to slant their reporting.

Fourth, and even more ominously, journalists have been subjected in recent years to violence and intimidation during elections in South Africa, Kenya, and Nigeria; ironically, the more courageous journalists use the Internet to get the real news out, the more at risk they become. Local journalists, supported by foreign election advisors and monitors, should call upon all political parties and national authorities to declare their support for the safe, unimpeded pursuit by journalists of their craft during elections. In fact the International Federation of Journalists, in their Election Reporting Handbook, has recommended formal guidelines for both governments and media, setting out principles for each that will allow elections to be carried out in the freest, fairest and most informed manner possible.

—

7. Promoting national sources of news and information.

To Canadians it is an old problem: the determination to have the Canadian story adequately reflected in the media of the day. Many emerging nations are increasingly concerned about the same problem, but whereas Canada has traditionally focussed its attention on so called cultural properties—broadcasting, magazines, films, music and the

like—less-developed countries are more troubled by the domination of outside media in the flow of news and information they receive. Virtually all the news they receive about matters outside their own boundaries comes from outside media, accountable to no one locally. Few media organizations in these countries can afford the Canadian solution to this dilemma: employing a certain number of their own correspondents, as the CBC and, to a lesser extent, CTV, does, or even paying stringers in overseas countries. As a result, most of these countries literally know about the news of the day only that which a handful of media sources in the US and Europe tell them. Initiatives such as the Canadian-sponsored WETV, to create a countervailing source of news, seem economically uncertain. The CNN view of the world, willy nilly, becomes the prevailing one.

Just as Americans consider Canadian attempts to protect and promote Canadian cultural industries as illegitimate barriers to routine commerce and possibly even violations of freedom of expression, so measures to promote and defend national or regional information flows in developing areas can be seen as restrictions on freedom. Yet we as Canadians seem determined to find a way to promote and defend our culture while not violating free expression. This pursuit will follow many courses, though it seems reasonable to expect the solution lies somewhere in the typically Canadian compromise of promoting Canadian content while providing access for Canadians to a remarkably wide range of international, especially American, media.

As we know well, such attempts have become even more difficult as technological advances, globalization of the media, and liberalized trade agreements continue apace. Restricting and controlling satellite broadcasters such as CNN and Rupert Murdoch's various outfits, for example, is technically difficult and could well lead to retribution by wealthier states and organizations such as the World Trade Organization.

Nevertheless, Canadians remain committed to some form of cultural protection, notwithstanding the obstacles, and argue that doing so by no means conflicts with freedom of expression. At the least we can offer our experience and our measures as inspiration to other countries. Whether indigenous content requirements, ownership limits, advertising regulations or tax incentives are appropriate steps in other contexts, at least they suggest directions that can be taken. More directly, perhaps, advances in information technology, and the Internet in particular, have the clear potential to enable media in developing countries to call upon entirely new sources for their foreign news coverage, providing them a diversity of sources hitherto unthinkable. At the same time, this functions, as we have noted, to empower civil societies locally while linking them internationally.

8. Other issues.

Several other issues, less developed as of the moment, provide fruitful avenues for further discussion:

* The role of the private sector in promoting free expression. On the one hand, there should be a shared interest among government, civil society and market sectors to have free access to information; the recent Bre-X crisis demonstrated to all sectors the value of free expression on the Internet and elsewhere. On the other hand, when Rupert Murdoch's Star satellite channel in Asia was forced to choose between China and the BBC over the latter's criticisms of human rights abuse in China, the BBC was soon enough dropped from the service.

* Press councils. It is at least worth examining whether the curious Canadian institution of press councils could serve a positive freedom of expression purpose in other countries.

* Open media alternatives. In Bosnia, several foreign governments, with some support from Canada's Department of Foreign affairs, set up the Open Broadcast Network (OBN) as a direct response to the prevailing control of all local media by the government. What precedents were created here? What can we learn from the criticisms that have been made of the OBN? How far could Canada go in other situations where it would be desirable to see a pluralistic alternative to state media domination? Under what circumstances can foreign agencies intervene unilaterally in another country's affairs? This seems an area where further work would be worthwhile to determine when such intervention makes sense.

*Radio Canada International. It could well be that RCI has a role to play in providing distance education for journalists abroad, particularly in disseminating freedom of expression tools. Obviously distinctions between state and public broadcasting would need to be monitored carefully. But the possibility of a collaborative effort including the CBC, the Department of Foreign Affairs and CCPJ is certainly worth exploring. Indeed, following the example of the BBC, it may well prove viable to bring journalists to Canada to study these issues directly.

* Free expression consultations. Non-governmental organizations such as CCPJ and many others, together with the Canadian Bar Association and other professional associations, have the qualifications and commitment to become NGO consultant to human rights groups around the world on issues of free expression. Is it worth taking steps to attempt to provide this service systematically on a larger-scale basis?

* International forums. Canada participates in a multitude of forums of every possible description and purpose, from NAFTA to the Commission on Human Rights to the Organization of American States to UNESCO. At the same time, CCPJ and IFEX will continue to monitor the progress of free expression around the world. Working in coordination with CCPJ and its unique, authoritative knowledge network, Canada could, virtually without cost, become the leader in pursuing freedom of expression issues, information and analyses at such forums. The practicality of this possibility is worth pursuing.

Gerald Caplan
March 31, 1997

Appendix

The Canadian Committee to Protect Journalists (CCPJ)
and
International Freedom of Expression eXchange (IFEX)

Founded in 1981, the Canadian Committee to Protect Journalists is a non-profit, non-governmental organization of more than 350 working journalists, editors, publishers, and media corporations working to protect and promote freedom of expression. The CCPJ operates the world's only freedom of expression and press freedom information clearing house in cooperation with similar groups from around the world. Called the International Freedom of Expression eXchange (IFEX), the Clearing House links 260 organizations in over 80 countries.

The main activity of the Clearing House is to operate an Action Alert Network that works to defend freedom of expression and the rights of journalists, writers and media organizations. Whenever a case occurs, protest information is circulated around the world to participating organizations by electronic mail. These groups, in turn, fax and email their protests to governments, inter-national organizations and others. Almost two thousand alerts are processed each year. Such concerted campaigns can be instrumental in securing the release of those imprisoned for their opinions or profession.

In 1995, IFEX launched the Developing Countries Outreach Program to support freedom of expression organizations in the developing world by helping them build links with the international freedom of expression community through IFEX. The quick and free flow of information is essential to development and crucial to effective freedom of expression work. Communications technologies are, therefore, at the heart of the Outreach Program's mission, as every day barriers to international communication are removed.

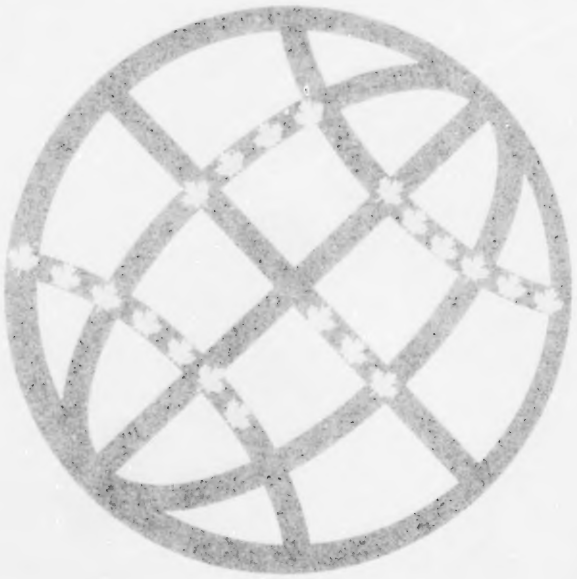
In 1996, IFEX launched the IFEX Internet Service, a searchable database World Wide Web site presenting the definitive online resource on freedom of expression throughout the world. The IFEX Internet Service can be reached at http://www.ifex.org/.

The CCPJ promotes press freedom in developing countries by working in partnership with local organizations on journalist training programs. In South America, CCPJ support helped the Institute for Press and Society provide human rights training for rural journalists in Peru who are occasionally targeted by both drug dealers and corrupt legal officials. The CCPJ has also worked on journalist education programs in Cambodia in partnership with local journalist associations, and in Malawi at the radio division of the Malawi Broadcasting Corporation. The CCPJ is planning new training projects in Ethiopia and Indonesia.

For more information about the Canadian Committee to Protect Journalists and the International Freedom of Expression eXchange visit the CCPJ Freedom of Expression WWW site at http://www.web.net/ccpj/.

Canadian Centre
For Foreign Policy
Development

Centre canadien
pour le développement
de la politique étrangère



125 promenade Sussex Drive, Ottawa, Ontario K1A 0G2
Telephone/Téléphone : **613 944 8278** Fax/Télécopieur : **613 944 0687**
www.cfp-pec.gc.ca

LA DÉFENSE ET LA PROMOTION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION DANS LE MONDE

Le 31 mars 1997

INVENTAIRE DES QUESTIONS

LA DÉFENSE ET LA PROMOTION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION DANS LE MONDE

ÉTABLI PAR

LE COMITÉ CANADIEN POUR LA PROTECTION DES JOURNALISTES

À L'INTENTION DU

CENTRE CANADIEN POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

le 31 mars 1997

Table des matières

Introduction

1. La protection de la liberté d'expression dans Internet
2. Les lois et la liberté d'expression
3. La formation des journalistes
4. La distinction entre les diffuseurs d'État et les diffuseurs publics
5. La formation en matière de droits de la personne et de liberté d'expression
6. La protection de la liberté d'expression pendant les élections
7. La promotion de sources nationales de nouvelles et d'information
8. Autres questions

Introduction

On fêtera l'an prochain le cinquantenaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont le fameux article 19 se lit comme suit :

> *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.*

Depuis 1981, le Comité canadien pour la protection des journalistes (CCPJ) s'efforce d'appliquer ces principes à l'échelle mondiale. Plus récemment, le CCPJ a contribué à la mise sur pied du Réseau international pour la liberté d'expression (IFEX : *International Freedom of Expression Exchange*), qui réunit les principales organisations du monde vouées à la défense de la liberté d'expression; en fait, le CCPJ gère le bureau d'échange d'information de l'IFEX, qui relie plus de 250 organisations de cette nature dans plus de 80 pays.

Le journalisme ou l'écriture en général reste un métier dangereux dans bien des pays. Trop nombreux sont en effet ceux où les travailleurs des médias sont menacés de censure, d'arrestation, d'emprisonnement, d'enlèvement, de torture et même de meurtre. La constance de nos efforts à cet égard reste à la mesure de la gravité de la situation.

Par ailleurs, les nouvelles technologies ont créé aussi bien des possibilités inouïes de diffusion que de nouvelles menaces pour la liberté d'expression. La prise en considération de cette évolution est elle aussi devenue, comme il se devait, partie intégrante de notre mandat.

À la vérité, nous faisons déjà partie de la politique étrangère du Canada dans la mesure où nous constituons un élément de la société civile nationale engagé dans des activités, échangeant des connaissances et exerçant une influence à l'étranger à partir d'un point de vue spécifiquement canadien. L'orientation du gouvernement actuel trouve une expression utile dans la Stratégie d'information internationale sur le Canada et dans le rapport bien accueilli que nous devons à Maurice Strong et à ses collaborateurs, intitulé ***En prise sur le monde***. Ces positions offrent maintenant la possibilité de promouvoir et de mettre en relief les questions de liberté d'expression de concert avec les organisations telles que le CCPJ et de leur donner une place plus importante dans la politique étrangère canadienne. Le gouvernement joue déjà un rôle positif; ainsi PEN Canada lui a rendu hommage pour son rôle de parrain principal de la résolution sur la liberté d'expression lors des travaux récents de la Commission des droits de l'homme des Nations unies.

Mais il reste encore beaucoup à faire. Comme on peut le lire dans ***En prise sur le monde*** : « La protection des valeurs et de la culture canadiennes est importante pour notre succès dans le monde. » Le développement démocratique, la saine gestion publique, la protection des droits de la personne et le développement économique comptent parmi ces valeurs. Nous considérons la liberté d'expression comme un élément indispensable de chacune de ces valeurs, étant donné en particulier l'évolution qualitative qu'ont connue ces dernières années les techniques de l'information.

Il s'est ainsi créé une situation où les initiatives et les programmes de la politique étrangère officielle d'une part, et les efforts de la société civile d'autre part, peuvent ensemble promouvoir considérablement la cause de la liberté d'expression. Qui plus est, d'un point de vue plus pratique, ce domaine exige relativement peu de dépenses, ce qui a son importance à une époque où les ressources sont rares.

Le Canada est pourvu d'un capital exceptionnel de compétences et de valeurs pour son travail international en matière de liberté d'expression. Il peut ainsi faire état de la réputation qu'il a d'exprimer des positions de politique internationale à la fois bien réfléchies, dénuées de prétention et non menaçantes; d'organismes fédéraux possédant des compétences applicables tels que la Société Radio-Canada, Radio Canada International, le CRDI, le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, le CRTC, l'ACDI, Élections Canada et ainsi de suite; d'un système de radiodiffusion-télévision à deux niveaux, public et privé; de politiques, lois et règlements applicables à la situation d'autres pays; d'un grand nombre d'ONG et d'associations professionnelles pourvues de l'expérience, de la motivation et du savoir-faire nécessaires pour promouvoir la liberté d'expression; de sa détermination à défendre les langues minoritaires et la diversité culturelle (phénomènes qui sont à l'origine de graves tensions dans de nombreux pays); bref, d'une longue liste d'avantages.

Il faudrait ajouter à cette liste un autre élément qui fait du Canada un intervenant potentiel dans ce domaine, à savoir ses avantages dans les secteurs de matière grise et sa capacité à faire servir la connaissance à la promotion des idéaux démocratiques et des droits de la personne. À cet égard, il faudrait voir la nécessité de défendre et de promouvoir la liberté d'expression comme un élément majeur de l'aspect éthique, plutôt que de l'aspect commercial, de la compétence canadienne dans les secteurs de matière grise, ce qui implique un programme orienté à la fois vers les droits de la personne et vers le renforcement des capacités.

Compte tenu de ce qui précède, nous avons dressé la liste des questions qui à la fois relèvent de la politique étrangère et des programmes du gouvernement canadien et supposent la participation des groupes non gouvernementaux. Voici donc cette liste.

1. La protection de la liberté d'expression dans Internet

Internet est un moyen de communication révolutionnaire, en fait le premier de l'histoire qui soit vraiment libre. Nous avons là en effet un phénomène unique en son genre, d'une nature différente des supports traditionnels de diffusion massive de l'information, dans la mesure où chaque utilisateur de ce réseau est aussi un éditeur, à qui s'offre la possibilité de s'adresser à des millions de personnes à très bon marché. La singularité d'Internet consiste à offrir un moyen de diffusion rapide et bon marché de l'information, à favoriser la discussion plutôt que la violence et à renforcer l'autonomie des citoyens ordinaires. Dans les pays peu développés, cette nouvelle technologie constitue un moyen sans précédent de dépasser des réseaux de communications devenus désuets et insuffisants. Du point de vue canadien, toute stratégie internationale de production et de diffusion des connaissances dépend de la libre circulation de l'information et par conséquent de la liberté d'expression dans Internet.

Comme il fallait sans doute s'y attendre, de nombreux régimes dans le monde, du Nord comme du Sud, riches et pauvres, répressifs et moins répressifs, se sentent menacés précisément par une aussi grande liberté d'expression. Certains États ont choisi une voie que ne peuvent que condamner sans équivoque tous les tenants de la liberté d'expression, à savoir celle qui consiste à tirer parti de la technologie de l'information sur le plan du commerce tout en limitant l'accès à Internet pour le grand public, ce qui ne peut que nuire gravement à l'évolution vers une société civile florissante.

En outre, Internet a été victime d'un choc en retour dans au moins une vingtaine de pays qui ont décidé d'appliquer toutes sortes de restrictions aux communications interactives, depuis la censure du contenu jusqu'à la limitation de l'accès. Ces gouvernements déclarent vouloir protéger les enfants contre les représentations « indécentes », lutter contre le terrorisme ou imposer silence aux racistes et autres propagandistes de la haine. La question est loin d'être simple. Ces sujets d'inquiétude sont peut-être légitimes, mais il faut aussi voir que dans bien des pays, la pornographie infantile et l'incitation à la haine raciale font déjà l'objet de dispositions pénales; on ne voit pas très bien en quoi l'utilisation criminelle d'Internet diffère de l'utilisation criminelle de la radio ou du téléphone. Par ailleurs, nous savons que dans la pratique ces motifs explicites ne servent que trop souvent de prétextes pour légitimer d'autres pratiques dont l'objet réel est de censurer les échanges visant la promotion des idéaux démocratiques et des droits de la personne.

La manière dont le Canada résout ce dilemme peut se révéler instructive. Elle consiste à exiger que le pays en cause soit pourvu d'une constitution garantissant explicitement la liberté d'expression sauf dans des cas extrêmes et soigneusement définis; à titre d'exemple, les Canadiens peuvent invoquer l'article 2 de notre propre Charte des droits et libertés (voir plus loin). De plus, le Canada dispose d'un

appareil judiciaire indépendant auquel on peut avoir recours quand on estime que sont enfreintes les dispositions de la Charte. Ainsi donc, à défaut des deux conditions préalables que constituent les garanties constitutionnelles et un appareil judiciaire indépendant, toutes restrictions à la liberté d'expression doivent être condamnées.

Cependant, même avec ces garanties, les tenants de la liberté d'expression doivent bien se rendre compte que les propositions de censure d'Internet, quels qu'en soient les motifs officiellement invoqués, peuvent transformer les sociétés libres en sociétés répressives et limiter encore plus l'expression politique dans les pays déjà répressifs. Dans ces derniers, les défenseurs de la liberté d'expression, les journalistes et les militants des droits de la personne dépendent de plus en plus d'Internet pour la communication et la diffusion de leurs idées; c'est par exemple, entre beaucoup d'autres pays, le cas de l'Indonésie. De même, comme le montre l'expérience bosniaque, l'absence de restrictions touchant l'utilisation d'Internet et l'accès à celui-ci peut empêcher un régime répressif de réduire les opposants au silence. En même temps, Internet facilite considérablement aux citoyens l'accès à l'information d'État tout en multipliant les possibilités d'accroître la participation de ceux-ci à l'exercice du pouvoir.

En outre, Internet permet aux acteurs de la société civile partout dans le monde, notamment aux journalistes, de communiquer les uns avec les autres à bon marché. À mesure qu'Internet deviendra plus accessible, les communications seront facilitées non seulement dans les pays du Nord, mais aussi entre le Sud et le Nord et à l'intérieur du Sud.

La possibilité s'offre manifestement au Canada de jouer un rôle dirigeant dans la lutte contre les restrictions qu'on veut imposer à l'égard d'Internet, tout comme il a exercé une influence importante touchant de nombreuses autres questions relatives aux droits de la personne. Un grand nombre d'organisations aussi bien nationales qu'internationales ont inscrit cette question en tête de leur liste de priorités. C'est notamment le cas du CCPJ lui-même, de la plupart de ses partenaires de l'IFEX, de Human Rights Watch, de l'UNESCO et de beaucoup d'autres. Par contre, au sein de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, qui est probablement à l'heure actuelle l'instance internationale la plus importante pour ce qui concerne la discussion de la censure à l'égard d'Internet, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni préconisent l'application de certaines restrictions à la liberté d'expression. Mais le Canada quant à lui, représenté par les ministères de l'Industrie et de la Justice, semble pour l'heure moins favorable à l'adoption de dispositions restrictives.

L'adoption en tous lieux d'un rôle central dans la promotion de la liberté d'expression et la réduction des restrictions est une tâche importante que le Canada pourrait assumer. Il améliorerait ainsi ses chances de devenir un courtier en information important. Quant à Internet, son potentiel considérable ne pourra

s'actualiser que dans des conditions de liberté. Le rôle idéal que le Canada pourrait jouer serait donc peut-être de travailler à la conclusion d'un accord international qui appliquerait à Internet les valeurs formulées il y a déjà 50 ans dans l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

2. Les lois et la liberté d'expression

La question de la réglementation et de la protection légale de la liberté d'expression est aussi complexe que controversée; les organisations qui promeuvent celle-ci sont loin de s'accorder à ce sujet. Bien sûr, il est facile et tout à fait légitime de s'opposer aussi vigoureusement que possible aux lois ouvertement répressives sur la presse que l'on adopte maintenant un peu partout dans le monde, que ce soit en Europe centrale et orientale, dans les États de l'ancienne Union soviétique, en Asie, en Afrique ou en Amérique latine, sous le fallacieux prétexte de la sécurité de l'État. Le CCPJ, par l'intermédiaire de l'IFEX et par d'autres moyens, s'efforce en collaboration avec des organisations de même opinion de rendre cette opposition aussi efficace que possible. Le gouvernement canadien, qui s'est acquis une bonne réputation auprès des organisations de défense des droits de la personne pour s'être fait le champion de ceux-ci alors que tant d'autres pays mettent plutôt l'accent sur les restrictions, est un partenaire auquel on songe tout naturellement pour cet effort.

Par ailleurs, de nombreux États conservent des lois répressives datant d'une autre époque, souvent coloniale, qu'ils invoquent lorsqu'ils les trouvent utiles pour justifier aujourd'hui la censure et la répression de la liberté d'expression. Cela aussi est manifestement inacceptable; il faut lutter pour amener les gouvernements actuels à abroger intégralement les lois de cette nature. Mais celles-ci devraient-elles être remplacées par des lois plus « acceptables »?

Ce qui nous amène à poser la question plus difficile de savoir s'il y a lieu de tolérer quelque loi que ce soit sur la presse -- si, comme le pensent beaucoup de membres de l'IFEX, la meilleure solution législative en la matière ne serait pas l'absence de toute loi. Cette position, dans la pratique, peut se révéler peu défendable. Comme nous le disions plus haut, les lois pénales de bien des pays interdisent la diffusion de la pornographie infantile et la propagande haineuse; par suite, la liberté absolue d'expression dans les médias, y compris -- on peut le présumer -- Internet, se trouve restreinte.

Le Canada a officiellement résolu ce dilemme d'une manière susceptible d'influencer d'autres pays. L'article 2 de notre Charte des droits et libertés, portant sur la liberté d'expression, propose un équilibre séduisant de la liberté d'expression et des motifs de restriction admissibles. Cette position est compatible avec l'esprit de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et a reçu l'aval des défenseurs de la liberté d'expression qui se sont regroupés sous la désignation

« Article 19 ». Mais les deux conditions préalables de cet équilibre sont essentielles : pour que la liberté d'expression puisse être légitimement restreinte, il doit y avoir des dispositions constitutionnelles qu'on puisse invoquer pour contester l'application des restrictions et un appareil judiciaire indépendant pour connaître des contestations.

Le Canada a souvent fait preuve d'un esprit d'initiative louable en étant le premier dans les instances internationales à mettre l'accent sur les droits de la personne plutôt que sur la restriction de ceux-ci. Beaucoup de pays ont plutôt pour tradition d'accorder la priorité à la formulation et à l'application de restrictions en cette matière. Le Canada est tenu en haute estime par les organisations de défense des droits de la personne et d'autres ONG pour son action dans ce sens, estime dont il peut maintenant tirer parti dans le débat sur la liberté d'expression dans Internet et d'autres du même ordre. Les États-Unis, par exemple, sont passablement moins crédibles du fait de la nature contradictoire de leurs positions; ainsi, d'une part ils défendent la liberté d'expression sans restrictions en invoquant leur propre *First Amendment*, et d'autre part ils sont partisans de restrictions pour Internet à l'OCDE et ont promulgué une loi d'application spéciale (la *Communications Decency Act*) qui comporte des dispositions plus restrictives pour les moyens d'expression électroniques que celles qui sont appliquées aux moyens classiques.

On voit donc que s'offre ici au gouvernement canadien ainsi qu'au secteur privé, aux organismes professionnels et aux ONG (tels que le CCPJ) de notre pays l'occasion d'exercer une influence considérable.

Il convient d'ajouter un dernier élément à cette série. Nous pensons qu'il est à la fois juste et utile de promulguer des lois prévoyant des recours civils contre les médias en cas de diffamation ou d'autres préjudices; les lois de cette nature peuvent même protéger les journalistes, étant donné qu'il y a des chances pour qu'on soit moins tenté de se venger physiquement de ceux-ci lorsqu'on peut les poursuivre en justice.

3. La formation des journalistes

La création et le renforcement des capacités dans les professions du journalisme devraient être l'une des priorités des pays en développement. Dans les pays où l'État contrôle les médias et s'en sert pour sa propagande, la question des droits et des devoirs des journalistes -- sans parler de celle des compétences nécessaires pour exercer leur métier -- par définition ne se pose pas. En s'efforçant d'aider les journalistes de ces pays qui combattent pour la liberté d'expression, on sert la cause de la démocratisation et des droits de la personne.

Une fois que le processus de démocratisation est enclenché et que l'État a relâché son étroite surveillance des médias, les journalistes se rendent vite compte

que la liberté n'est pas la seule condition préalable à une communication efficace : qu'il y faut aussi des compétences spéciales. D'une part, les journalistes doivent perdre l'habitude de faire de la propagande pour le gouvernement; ils ont besoin d'apprendre à exercer leur métier en l'absence d'intimidation de la part de l'État. D'autre part, en particulier dans le secteur privé, ils doivent apprendre à ne pas invoquer la liberté de la presse pour colporter de simples racontars et rumeurs. Privés de la formation nécessaire, les journalistes de la presse privée de certains pays succombent trop souvent à la tentation de confondre les nouvelles avec les diatribes politiques. De plus, les journalistes des médias aussi bien publics que privés doivent comprendre les distinctions importantes qu'il y a lieu d'établir entre les nouvelles, l'actualité et l'expression d'opinions.

La formation des journalistes à l'étranger et l'effort de les aider à comprendre leurs droits et leurs devoirs font partie intégrante des tâches que se sont assignées le CCPJ ainsi que d'autres organisations canadiennes. Souvent avec l'aide de l'ACDI, le CCPJ a rempli ce mandat en exportant les compétences canadiennes en matière de communication, au moyen aussi bien de la formation directe que de la technologie Internet. Ainsi il a organisé une conférence réunissant des représentants de l'État et des médias au Cambodge, enseigné aux journalistes malawiens à distinguer la diffusion d'État de la diffusion publique (voir ci-dessous) et contribué à la création de la première organisation péruvienne de défense de la liberté d'expression, l'Institut pour la presse et la société. D'autres Canadiens ont aidé les Bosniaques à mettre sur pied un réseau indépendant de diffuseurs pour entamer le monopole du diffuseur d'État et rempli diverses missions en Afrique du Sud.

Le vieux dicton selon lequel la meilleure manière d'aider les gens est de leur enseigner à s'aider eux-mêmes est éminemment applicable en l'occurrence. On pourrait à cet égard considérer comme un modèle l'Afrique du Sud, où les Canadiens ont formé des citoyens qui devaient eux-mêmes occuper plus tard des postes de direction et en former d'autres. La Société Radio-Canada a joué dans ce contexte un rôle dirigeant en montrant aux journalistes de la South African Broadcasting Corporation, nouvellement libérée de l'emprise de l'État, les nombreux aspects du rôle que doivent jouer les médias dans une campagne électorale, qu'il s'agisse de la couverture proprement dite, de l'impartialité des reportages, du rôle des ordinateurs ou de la marche à suivre le jour des élections (ou la semaine des élections dans le cas de l'Afrique du Sud).

Les activités de cette nature se sont avérées une réussite considérable aux niveaux où elles se sont exercées jusqu'à maintenant, mais on pourrait les étendre considérablement. En appuyant les journalistes indépendants qui offrent des services de formation à l'étranger, le gouvernement canadien pourrait confirmer, au prix de dépenses relativement modestes, la détermination de notre pays à promouvoir la démocratisation, les droits de la personne et la liberté d'expression. De plus, c'est là un domaine où l'on peut dire, en faisant l'économie de la fausse modestie, que les Canadiens semblent être des formateurs extrêmement efficaces.

De nombreuses organisations, qu'il s'agisse des écoles de journalisme, de la Société Radio-Canada ou des entreprises privées de presse ou de diffusion, sont prêtes à participer à ce travail; en fait, on constatera bientôt un besoin pressant de coordonner les activités de cet ordre, de manière à faire en sorte que nos nombreuses ressources soient utilisées d'une manière systématique et efficace.

4. La distinction entre les diffuseurs d'État et les diffuseurs publics

Les Canadiens, grâce à la longue expérience de la Société Radio-Canada, comprennent et appuient la distinction cruciale entre la diffusion d'État et la diffusion publique, distinction que nous sommes aussi capables de bien faire comprendre à l'étranger. Il n'y a pas de critère plus décisif du degré de liberté d'une société que la mesure dans laquelle elle accepte le fait qu'un diffuseur public ne travaille pas pour le gouvernement en place, ne le représente pas et n'exprime pas ses idées.

Il y a certains aspects institutionnels de la diffusion publique qui doivent être compris : le choix des membres du conseil d'administration, l'indépendance de celui-ci, les dispositions légales qui prévoient le mandat et les attributions du diffuseur, l'affirmation de son autonomie par rapport au gouvernement ainsi que l'appareil de réglementation (du type CRTC) qui spécifie les conditions d'exécution de son mandat et fait en sorte qu'il soit rempli. Dans tous ces domaines, de nombreuses instances canadiennes -- la Société Radio-Canada, le CRTC, les associations de journalistes, l'Association du Barreau canadien -- disposent de compétences qui pourraient facilement être partagées avec les pays sortant d'une période de dictature ou de totalitarisme où la diffusion d'État était la règle.

5. La formation en matière de droits de la personne et de liberté d'expression

C'est là un domaine manifestement apparenté à la mise en valeur générale du potentiel des journalistes, mais qui s'en distingue pourtant. C'est aussi un domaine que le CCPJ prend très au sérieux. En tant que responsable de la gestion de l'IFEX, le CCPJ a déjà mis sur pied le premier réseau mondial d'action d'urgence contre les atteintes à la liberté d'expression, qui traite près de 2 000 cas urgents par an. Par l'intermédiaire de l'IFEX, on a aussi créé un programme d'approche pour les pays en développement. Grâce à un financement modeste, les artisans de ce programme offrent des services de formation et du matériel aux organisations naissantes de défense des droits de la personne et de la liberté d'expression à l'étranger pour les aider à renforcer leurs capacités de manière qu'elles puissent participer activement au développement de la société civile dans leurs pays respectifs. Cela aussi, c'est aider les gens à s'aider eux-mêmes. Après tout, on ne peut concevoir de société civile florissante sans médias libres, et les programmes destinés à développer les capacités dans ce domaine sont un instrument important de renforcement de la

société civile. Ainsi, au lieu que ce soit des étrangers qui dirigent la contestation quand l'État porte atteinte à la liberté d'expression, les membres de la société civile autochtone se voient pourvus des moyens de donner eux-mêmes l'impulsion nécessaire.

Ce travail pourrait -- et devrait -- être accompli à une bien plus grande échelle. Il y a dans le monde d'innombrables organisations naissantes de défense de la liberté d'expression qui ne demandent qu'à être aidées et conseillées. En leur offrant la formation et le matériel nécessaires pour développer les liaisons Internet, on accroîtrait considérablement la capacité de ces organisations à intensifier leur action militante en faveur de la démocratie et des droits de la personne ainsi qu'à relever les atteintes à ceux-ci le cas échéant. En fin de compte, ce sont les organisations autochtones de défense de la liberté d'expression qui provoqueront un changement global des valeurs sociales propre à assurer l'ancrage et la protection des droits de la personne et de la liberté d'expression.

De nombreux Canadiens sont prêts à faire leur part dans ce sens. Ce qu'il faut, c'est un engagement à longue échéance en faveur de l'IFEX et du Programme d'approche pour les pays en développement. Cet engagement se traduirait non seulement par une augmentation des ressources, mais aussi, par exemple, par la mise sur pied d'un programme dans le cadre duquel les alertes aux atteintes à la liberté d'expression données par l'IFEX seraient automatiquement transmises aux ambassades canadiennes et autres et pourraient ainsi être intégrées dans les analyses et les programmes relatifs aux pays en cause. En appuyant activement le site Web de l'IFEX, les milieux diplomatiques montreraient de manière spectaculaire comment on peut utiliser efficacement la connaissance dans le monde actuel pour promouvoir les valeurs auxquelles le Canada souscrit.

6. La protection de la liberté d'expression pendant les élections

Le Canada, par l'intermédiaire d'Élections Canada, du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique et d'un bon nombre d'ONG, offre depuis longtemps des services de surveillance et d'aide technique à l'étranger pour favoriser la tenue d'élections légitimes. Tout porte à croire qu'il continuera de jouer ce rôle, peut-être même sur une plus grande échelle. Mais il serait également utile de diversifier les activités mêmes en les faisant porter aussi sur divers aspects de la liberté d'expression liés aux élections. L'Organisation internationale des journalistes, entre autres, a défini les exigences de cette tâche dans un ouvrage très utile, l'*Election Reporting Handbook*, en s'inspirant des principes formulés par l'UNESCO et le Conseil de l'Europe.

Cette tâche pourrait comprendre plusieurs éléments. Premièrement, on pourrait sensibiliser le public de manière à lui faire bien comprendre qu'il ne peut y avoir d'élections libres et justes sans une presse libre et une liberté d'expression

complète. Deuxièmement, comme nous le laissions entendre plus haut, on pourrait former les journalistes de manière qu'ils comprennent les responsabilités particulières des médias dans le contexte d'une campagne électorale; on étudierait ainsi les questions du parti pris, de l'indépendance des rédactions, de l'égalité des temps d'antenne et ainsi de suite. Troisièmement, il devient nécessaire de prévoir une fonction de surveillance des élections dans un certain nombre de pays en développement dont les gouvernements, comme il fallait s'y attendre, soumettent les journalistes à des pressions pour qu'ils orientent les reportages dans une direction favorable à leurs intérêts.

Quatrièmement, chose encore plus inquiétante, les journalistes ont ces dernières années fait l'objet de violences et d'intimidation pendant les élections en Afrique du Sud, au Kenya et au Nigeria; l'ironie du sort veut que plus les journalistes courageux se servent d'Internet pour diffuser des informations véridiques, plus ils se trouvent en danger. Les journalistes autochtones, soutenus par des conseillers et des surveillants étrangers en matière d'élections, devraient exhorter tous les partis politiques et les instances dirigeantes de l'État à prendre l'engagement de leur permettre d'exercer leur métier en toute sécurité et sans entraves pendant les élections. L'Organisation internationale des journalistes, dans son *Election Reporting Handbook*, a énoncé en termes formels à l'intention des gouvernements aussi bien que des médias des lignes directrices et des principes propres à permettre la tenue d'élections dans les conditions les plus libres, les plus justes et les plus propres à informer les électeurs.

7. La promotion de sources nationales de nouvelles et d'information

Les Canadiens se demandent depuis longtemps comment faire en sorte que la version nationale des événements soit adéquatement exprimée dans leurs médias. De nombreux pays en développement s'inquiètent de plus en plus du même problème; cependant, alors que le Canada a pour tradition de diriger son attention plutôt vers ce qu'on appelle les biens culturels -- la radiodiffusion-télévision, les revues, le cinéma, la musique et ainsi de suite --, les pays en développement s'inquiètent plutôt du rôle dominant joué par les médias étrangers dans la diffusion de l'information qu'ils reçoivent. En effet, pratiquement toute l'information qu'ils reçoivent touchant ce qui se passe hors de leurs frontières provient de médias étrangers qui n'ont de comptes à rendre à personne sur place. Peu d'entreprises de presse ou de diffusion de ces pays peuvent se permettre de résoudre ce problème à la manière canadienne, c'est-à-dire en employant un certain nombre de correspondants, comme font la Société Radio-Canada et, dans une moindre mesure, CTV – ou même de recourir à des correspondants à temps partiel à l'étranger. Par suite, la plupart de ces pays ne savent de ce qui se passe dans le monde que ce que leur en disent une poignée d'entreprises américaines et européennes. Les initiatives visant à créer des sources parallèles d'information, telles que le réseau

WETV, parrainé par le Canada, semblent économiquement incertaines. Qu'on le veuille ou non, c'est la vision du monde de CNN qui l'emporte ainsi sur toute autre.

De même que les Américains considèrent les efforts du Canada pour protéger et promouvoir son secteur culturel comme des obstacles illégitimes au commerce normal et même peut-être comme des atteintes à la liberté d'expression, de même les mesures prises par les pays en développement pour promouvoir et défendre la circulation d'une information nationale ou régionale peuvent être considérées comme des restrictions de la liberté d'expression. Pourtant, les Canadiens semblent déterminés à trouver une manière de promouvoir et de protéger leur culture tout en évitant de porter atteinte à la liberté d'expression. Cet effort prendra de nombreuses formes, encore qu'il semble raisonnable de penser que la solution se trouve dans le compromis typiquement canadien consistant à promouvoir le contenu national tout en assurant aux citoyens l'accès à une gamme remarquablement étendue de sources d'information étrangères, en particulier américaines.

Comme nous ne le savons que trop, les efforts de cette nature deviennent encore plus difficiles dans un contexte où l'évolution technologique, la mondialisation des médias et la libéralisation des échanges se poursuivent à un rythme rapide. En voulant restreindre et contrôler l'action de diffuseurs par satellite tels que CNN et les diverses organisations de Rupert Murdoch par exemple, on risque de se heurter à des difficultés techniques et l'on s'expose aux représailles d'États plus riches et d'instances telles que l'Organisation mondiale du commerce.

Néanmoins, les Canadiens restent déterminés à protéger leur culture d'une façon ou d'une autre, sans égard aux obstacles, et soutiennent que cet effort n'entre absolument pas en conflit avec la liberté d'expression. Nous pouvons à tout le moins proposer notre expérience et notre action à d'autres pays comme source d'inspiration. Qu'ils constituent ou non des mesures appropriées à d'autres contextes, les exigences relatives au contenu national, les limites imposées à la participation étrangère, la réglementation de la publicité et les stimulants fiscaux montrent au moins des voies qu'on pourrait suivre. D'un point de vue plus immédiat peut-être, les progrès de la technologie de l'information, et en particulier Internet, sont manifestement susceptibles de permettre aux médias des pays en développement de faire appel à des sources d'information entièrement nouvelles pour leur couverture de l'étranger, des sources d'une diversité jusqu'à maintenant inconcevable. En même temps, comme nous l'avons déjà dit, cette évolution renforcerait les sociétés civiles autochtones tout en leur permettant d'établir des liens internationaux.

8. Autres questions

Nous énumérons enfin ci-dessous quelques autres questions dont l'étude est moins avancée pour l'instant, mais se révélera sans doute féconde :

* Le rôle du secteur privé dans la promotion de la liberté d'expression. D'une part, l'État, la société civile et le secteur privé devraient tous s'intéresser à la liberté de l'accès à l'information; ainsi la crise récente de Bre-X a montré à tous les secteurs les avantages de la liberté d'expression dans Internet et ailleurs. D'autre part, lorsque la chaîne de diffusion par satellite Star de Rupert Murdoch en Asie s'est vue obligée de choisir entre la Chine et la BBC par suite des critiques formulées par cette dernière à l'égard des atteintes aux droits de la personne dans ce pays, elle n'a guère tardé à exclure la BBC de son réseau.

* Les conseils de presse. Il vaut la peine d'examiner au moins la possibilité que cette curieuse institution canadienne soit apte à remplir une fonction utile en faveur de la liberté d'expression dans d'autres pays.

* Les moyens d'information parallèles. Plusieurs gouvernements étrangers, avec l'appui du ministère canadien des Affaires étrangères, ont mis sur pied en Bosnie un réseau parallèle de radiodiffusion-télévision appelé Open Broadcast Network (OBN) pour entamer directement le monopole d'État de l'information. En quoi consiste le précédent ainsi créé? Que pouvons-nous apprendre des critiques dont OBN a fait l'objet? Jusqu'où le Canada pourrait-il aller dans d'autres situations où il se révélerait souhaitable de créer une source d'information parallèle pour faire contrepoids à la domination exercée par l'État sur les médias? Dans quels cas est-il légitime d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre pays? Nous pensons qu'il vaudrait la peine d'étudier cette question plus avant pour établir à quelles conditions une intervention de cette nature se justifierait.

* Radio Canada International. Il se pourrait bien que RCI ait un rôle à jouer. Cette station pourrait offrir un service de formation à distance aux journalistes étrangers et diffuser en particulier des instruments propres à favoriser la liberté d'expression. Évidemment, il faudrait veiller attentivement à marquer la distinction entre la diffusion d'État et la diffusion publique. Mais la possibilité d'une collaboration dans ce sens entre la Société Radio-Canada, le ministère des Affaires étrangères et le CCPJ vaut certainement la peine d'être examinée. En fait, il pourrait fort bien se révéler possible de suivre l'exemple de la BBC en invitant des journalistes au Canada pour y étudier ces questions sur place.

* Les services de consultation en matière de liberté d'expression. Les organisations non gouvernementales telles que le CCPJ et beaucoup d'autres, de même que l'Association du Barreau canadien et d'autres associations professionnelles, ont les compétences et la volonté nécessaires pour offrir des services de consultation en matière de liberté d'expression aux organisations étrangères de défense des droits de l'homme. Vaudrait-il la peine de prendre des mesures en vue d'offrir ces services systématiquement et sur une plus grande échelle?

* Les instances internationales. Le Canada participe aux travaux d'innombrables instances internationales de toutes sortes, depuis l'ALENA jusqu'à la Commission des droits de l'homme, en passant par l'Organisation des États américains et l'UNESCO. De leur côté, le CCPJ et l'IFEX vont continuer de suivre l'évolution de la liberté d'expression partout dans le monde. En travaillant en collaboration avec le CCPJ et son réseau de connaissance, lequel est unique en son genre et jouit d'une grande autorité, le Canada pourrait, pratiquement sans bourse délier, jouer dans ces instances le rôle dirigeant pour ce qui concerne la promotion et l'analyse des questions de liberté d'expression et l'information dans ce domaine. Il vaut la peine d'examiner les aspects pratiques de cette possibilité.

Gerald Caplan
Le 31 mars 1997

Annexe

Le Comité canadien pour la protection des journalistes (CCPJ)
et
le Réseau international pour la liberté d'expression (IFEX)

Fondé en 1981, le Comité canadien pour la protection des journalistes est une organisation non gouvernementale sans but lucratif réunissant plus de 350 journalistes de première ligne, rédacteurs en chef, directeurs de publications, éditeurs et entreprises de médias en vue de protéger et de promouvoir la liberté d'expression. Le CCPJ administre le seul bureau existant d'échange d'information sur la liberté d'expression et la liberté de la presse, en collaboration avec d'autres groupes de même nature de partout dans le monde. Baptisé IFEX (*International Freedom of Expression Exchange* : Réseau international pour la liberté d'expression), ce centre d'échange relie 260 organisations réparties entre plus de 80 pays.

La principale activité de l'IFEX consiste à assurer le fonctionnement d'un réseau d'action d'urgence visant à défendre la liberté d'expression et les droits des journalistes, des écrivains et des organisations de presse et de diffusion. Chaque fois qu'il est porté atteinte à ces droits, on envoie l'information nécessaire pour protester par courrier électronique aux organisations participantes partout dans le monde. Celles-ci adressent ensuite leurs protestations aux gouvernements, aux organismes internationaux et à d'autres instances, par télécopieur ou par courrier électronique. On traite ainsi presque deux mille cas par an. Les campagnes de cette nature peuvent contribuer à faire libérer les personnes emprisonnées pour leurs opinions ou leur action professionnelle.

En 1995, l'IFEX a mis sur pied le Programme de liaison avec les pays en développement dans le but de soutenir les organisations vouées à la défense de la liberté d'expression dans les pays en développement en les aidant à établir des liens avec les milieux internationaux de la liberté d'expression par le moyen de son bureau d'échange d'information. La rapidité et la liberté de la circulation de l'information sont essentielles au développement aussi bien qu'à l'efficacité du travail en matière de liberté d'expression. Les technologies des communications occupent donc une place centrale dans le Programme de liaison, dans un contexte où sont levés chaque jour de nouveaux obstacles aux communications internationales.

En 1996, l'IFEX a créé l'IFEX Internet Service, une base de données consultable accessible par le Web qui constitue la principale ressource informatique mondiale en matière de liberté d'expression. L'adresse de l'IFEX Internet Service est http://www.ifex.org/.

Le CCPJ promeut la liberté de la presse dans les pays en développement en exécutant en collaboration avec des organisations locales des programmes de formation pour journalistes. Ainsi, en Amérique du Sud, le CCPJ a aidé l'Institut pour la presse et la société à former en matière de droits de la personne les journalistes menacés à la fois par les barons de la drogue et des magistrats corrompus. Le CCPJ a aussi participé à des programmes de formation de journalistes au Cambodge, en collaboration avec des associations professionnelles locales, et au Malawi, à la section de la radiodiffusion de la Malawi Broadcasting Corporation. Enfin, le CCPJ est en train d'élaborer d'autres projets de formation pour l'Éthiopie et l'Indonésie.

Pour de plus amples renseignements sur le Comité canadien pour la protection des journalistes et le Réseau international pour la liberté d'expression, prière de consulter le site Web du CCPJ sur la liberté d'expression, à l'adresse suivante : http://www.web.net/ccpj/.